

SKRIPSI

**EFEKTIVITAS PASAL 10 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA
MALANG NOMOR 6 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN
USAHA PEMONDOKAN**

(Studi Kasus di Kecamatan Lowokwaru Kota Malang)

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar

Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

HENDRIK ARFIANTO

NIM. 125010107111184



KEMENTRIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

2018

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul Skripsi : EFEKTIVITAS PASAL 10 AYAT (1) PERATURAN
DAERAH KOTA MALANG NOMOR 6 TAHUN 2006
TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA
PEMONDOKAN (Studi Kasus di Kecamatan Lowokwaru
Kota Malang)**

Identitas Penulis :

a. Nama : Hendrik Arfianto

b. NIM : 125010107111184

Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

Jangka Waktu Penelitian : 5 Bulan

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Sudarsono ,SH. MS

NIP. 195108251979031004

Nurdin, SH., M.Hum

NIP. 195612071986011001

Mengetahui

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Lutfi Effendi, SH. MHum

NIP. 196008101986011002

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

EFEKTIVITAS PASAL 10 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA
MALANG
NOMOR 6 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA
PEMONDOKAN
(Studi Kasus di Kecamatan Lowokwaru Kota Malang)

HENDRIK ARFIANTO
125010107111184

Skripsi ini telah dipertahankan dihadapan Majelis Penguji pada tanggal: 6 Agustus
2018

Dan disahkan pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Sudarsono ,SH. MS
NIP. 195108251979031004

Nurdin, SH., M.Hum
NIP. 195612071986011001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum

Ketua Bagian Hukum
Administrasi Negara

Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si
NIP. 196208051988021001

Lutfi Effendi, SH. MHum
NIP. 196008101986011002

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan rahmat dan karunianya yang tiada henti sehingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, S.H. M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang
2. Bapak Lutfi Effendi, SH. MHum, selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Prof. Dr. Sudarsono ,SH. MS, selaku Dosen Pembimbing Utama atas kebaikan dalam meluangkan waktu, tenaga, pikiran, bimbingan dan motivasinya serta kesabarannya yang luar biasa untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi.
4. Bapak Nurdin, SH., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Pendamping atas kebaikan dalam meluangkan waktu, tenaga, pikiran, bimbingan serta motivasinya yang sangat luar biasa dalam mengarahkan penulis untuk menyelesaikan penyusunan skripsi.
5. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan banyak pelajaran yang sangat berharga bagi penulis.
6. Seluruh teman – teman se-angkatan 2012 yang telah memberikan pengalaman banyak bagi penulis dan memotivasi penulis dalam menyusun skripsi.
7. Pihak – pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis senutkan satu persatu.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Juni 2018

Penulis



RINGKASAN

Hendrik Arfianto, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Juni 2018, EFETIVITAS PASAL 10 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 6 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA PEMONDOKAN (Studi Kasus di Kecamatan Lowokwaru Kota Malang), Prof. Dr. Sudarsono ,SH. MS, Nurdin, SH., M.Hum.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan EFETIVITAS PASAL 10 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 6 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA PEMONDOKAN (Studi Kasus di Kota Malang). Pilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh adanya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan tentang larangan adanya usaha pemandokan campuran. Kota Malang merupakan Kota dengan banyak pengusaha pemandokan dikarenakan banyak Universitas. Fokus penelitian yang dilakukan peneliti ialah di Kecamatan Lowokwaru dikarenakan di kecamatan ini memiliki tingkat pelanggaran terhadap usaha pemandokan campuran yang tinggi.

Berdasarkan hal tersebut diatas, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah : (1) Bagaimanakah Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan? (2) Apa hambatan dan upaya dalam penegakan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan?

Kemudian penulisan karya tulis ini menggunakan metode yuridis empiris dengan metode pendekatan yuridis sosiologis. Lokasi penelitian dilakukan di Kecamatan Lowokwaru. Data primer berupa wawancara, sekunder, dan tersier yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data deskriptif kualitatif.

Dari hasil penelitian dengan metode diatas, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa problematika mengenai Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan terkait pelanggaran usaha pemandokan campuran. Ditemukan fakta hukum bahwa terdapat 620 pemandokan yang berada di Kota Malang. Khususnya terdapat 522 pemandokan yang berada di Kecamatan Lowokwaru yang mana menjadi fokus penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan, terdapat kasus pemandokan campuran yang mana melanggar ketentuan pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan. Jumlah pemandokan yang melanggar ketentuan larangan pemandokan campuran ialah 270 pemandokan yang mana jika diakumulasikan dalam persen ialah 51,7%. Jadi, kesimpulan nya adalah bahwa unsur pertama efektifitas peraturan tidak dapat dipenuhi atau jika dikaitkan dengan problematika yang ada dan Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemandokan tidaklah efektif.

SUMMARY

Hendrik Arfianto, law Of State Administration, University of Brawijaya Malang, June 2018, Efectifity of article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan (Case Studies In Lowokwaru sub district Malang City), Prof. Dr. Sudarsono ,SH. MS, Nurdin, SH., M.Hum.

In this skripsi ,writer raised problems Efectifity of article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan (Case Studies In Malang City). Choice the theme because by Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan Of the prohibition of the clarification a mixture of business. The city of malang is the capital of the with a lot of entrepreneurs in the industry are lodging caused by plenty the university of .The focus of this study which was conducted group of researchers from the people be assembled in lowokwaru sub district the deserted condition was because in this kecamatan there are have higher rates of in grave violation of lodging business of a mixture that has high.

Based on it above, a piece of writing this raised formulation problems : (1) How the Efectifity of article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan? (2) What is the bottleneck and the efforts from the in enforcing of article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan?

Then the writing of a piece of writing is provided by way of a method of empirical legal information about with the methods of an approach to a juridical sociological perspective .The location of the research conducted in districts lowokwaru .The primary data was in the form of the objective of the interview , secondary , and tertiary bni offered for its shares will be analyzed writer with uses the technique of the data analysis descriptive of qualitative..

From the research with the methods above , writer elicit a response for the matter that problems it was about Efectifity of article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan Of the prohibition of the clarification a mixture of business. A fact found that the of the law that there have been instances of 620 clarification who are located in the miserable and to be pitied .Especially there are lodging 522 two kecamatan that is in lowokwaru which is hard for are a focus of this study which was conducted by researchers .Based on the results of various surveys show signs of that have been undertaken by , there have been cases lodging a mixture of which is hard for the violation of the provisions of article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan. The number of clarification goes beyond the limits of the law that prevents lodging a mixture of is among the more conservative 270 clarification which is hard for if used to purchase is among the more conservative 51,7 % percent .So , the conclusion of it is that the first element the effectiveness of rules designed to weed out can not be covered or if it is associated with problems it was there are any and article 10 verse (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan is not efektif.

DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar	iii
Ringkasan.....	v
Daftar isi.....	vii
Daftar Tabel	x
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Sistematika Penulisan	9
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Tentang Efektivitas Hukum	11
B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah.....	19
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian.....	30
B. Pendekatan Penelitian	30
C. Lokasi Penelitian.....	31
D. Jenis dan Sumber Data	31
E. Populasi, Sampel dan Teknik Sampling.....	33
F. Teknik Pengumpulan Data.....	33
G. Teknik Analisis Data.....	34
H. Definisi Operasional.....	35

BAB IV PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum	36
B. Pelaksanaan Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdodkan	40
C. Hambatan Dan Upaya Dalam Penegakan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdodkan	60

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	69
B. Saran	70
Daftar Pustaka	71
Lampiran	72

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Data Jumlah Pemonudukan Di Kota Malang.....	3
Tabel 1.2	Data Jumlah Pemonudukan Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.....	4
Tabel 1.3	Data Jumlah Pemonudukan Campuran Di Kecamatan Lowokwaru.....	5



DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi
2. Surat Keterangan Deteksi Plagiasi
3. Kartu Bimbingan Skripsi



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kemajuan ekonomi dan ketersediaan fasilitas pendidikan yang memadai di suatu daerah dapat menjadi faktor penarik bagi pendatang dari berbagai daerah untuk mencari nafkah atau menempuh pendidikan di daerah tersebut.¹ Dengan statusnya sebagai Kota Pendidikan yang memiliki fasilitas pendidikan yang memadai dengan banyak perguruan tinggi baik itu negeri maupun swasta, Kota Malang telah menjadi pilihan bagi banyak pelajar dari berbagai daerah untuk melanjutkan studinya.

Data faktual yang ada di lapangan menunjukkan sebuah perbandingan lurus antara ketersediaan fasilitas pendidikan di suatu Kota dengan dengan naiknya tingkat arus masuknya pendatang dari luar daerah.² Dalam hal ini, Mahasiswa yang merupakan pendatang sudah barang tentu akan menyewa pemondokan atau rumah kost sebagai tempat tinggal selama menempuh studinya. Hal ini tentunya akan menjadi kesempatan bisnis tersendiri bagi pelaku usaha. Munculnya pemondokan-pemondokan atau yang biasa disebut dengan rumah kost semakin menjamur di sudut-sudut Kota Malang. Keberadaan rumah kost ini banyak dijumpai di daerah dekat kampus, seperti Jalan Watugong dan Jalan Soekarno-Hatta yang dekat dengan Universitas Brawijaya serta daerah Tlogomas dan Landungsari yang dekat dengan Universitas Muhammadiyah Malang. Harga

¹ Moch. Irfandi, "Putar Balik Arah Urbanisasi" (online) <http://www.neraca.co.id/article/71988/putar-balik-arah-urbanisasi> (Selasa, 19 Juli 2016) diakses pada 28 September 2017

² Ibid

yang ditawarkan pun sangat bervariasi, tergantung luas kamar dan fasilitas yang ditawarkan.

Keberadaan Pemondokan di Kota Malang memberikan berbagai dampak positif dan dampak negatif dalam masyarakat termasuk kepada para pemondok sendiri. Berbagai dampak positif seperti peningkatan aktivitas ekonomi, pembaruan kebudayaan, peningkatan aktivitas pendidikan, dan berbagai hal positif lainnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat dan para pemondok. Pada sisi lain perkembangan pemondokan juga memunculkan berbagai dampak negatif seperti pergaulan bebas, peredaran narkoba, peningkatan kejahatan, masalah sosial, tidak tertibnya administrasi kependudukan, dan berbagai masalah lain.³

Dalam rangka meregulasi Penyelenggaraan Usaha Pemondokan atau dalam kata lain lazim diistilahkan sebagai “rumah kost” maka dalam hal ini Pemerintah Kota Malang merasa perlu untuk membuat Peraturan Daerah yang dapat dijadikan sebagai suatu dasar hukum. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.⁴

Terkait dengan Penyelenggaraan Usaha Pemondokan, Pemerintah Kota Malang telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan. Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh peneliti, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah

³ Endang S, “Perda Kos-kosan Kota Malang Jalan di Tempat” (online) <http://www.antarajatim.com/berita/123244/perda-kos-kosan-kota-malang-jalan-di-tempat> (Minggu, 15 Desember 2013) diakses pada 28 September 2017

⁴ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 224-225.

tersebut dapat dijadikan dasar hukum bagi setiap pengusaha rumah kost yang ingin mendirikan rumah kost atau usaha pemondokan di Wilayah Kota Malang.

Berdasarkan pra survei di lingkungan Kecamatan Lowokwaru yang telah dilakukan oleh peneliti, terdapat 522 rumah kost yang mengantongi izin usaha pemondokan yang telah terdaftar di Kantor Kecamatan.⁵ Namun berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan oleh peneliti ditemukan fakta bahwa terdapat ratusan rumah kost yang dihuni oleh pemondok dengan jenis kelamin berbeda atau dengan kata lain lazim diistilahkan dengan “*Kost Campur.*” Berikut data jumlah Pemondokan yang peneliti dapat di Kota Malang dan Kecamatan Lowokwaru sebagai sampel utama.

Data Jumlah Pemondokan Di Kota Malang

No	NAMA KECAMATAN	JUMLAH	PROSENTASE
1.	Klojen	71	11,45%
2.	Blimbing	10	1.61%
3.	Kedung Kandang	6	0,96%
4.	Sukun	11	1,77%
5.	Lowokwaru	522	84.21%
	JUMLAH	620	100%

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Malang 2017

Data Jumlah Pemondokan Kecamatan Lowokwaru Kota Malang

No	NAMA KELURAHAN	JUMLAH PEMONDOKAN
1.	Jatimulyo	74
2.	Lowokwaru	18
3.	Tulusrejo	20
4.	Mojolangu	52
5.	Tunjung Sekar	43
6.	Tasik Madu	0
7.	Tunggul Wulung	12
8.	Dinoyo	35
9.	Merjosari	34
10.	Tlogomas	54
11.	Sumbersari	101
12.	Ketawanggede	79

⁵ Hasil Pra Survei di Kantor Kecamatan Lowokwaru pada tanggal 27 September 2017

	JUMLAH	522
--	---------------	------------

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Malang 2017

Padahal di dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdondokan, telah diatur mengenai larangan menyelenggarakan pemdondokan yang dihuni pemdondok yang berbeda jenis kelamin yang tertera pada pasal 10 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:⁶

Pasal 10 ayat (1) “Setiap penyelenggara pemdondokan, dilarang menyelenggarakan pemdondokan yang dihuni pemdondok yang berbeda jenis kelamin, dalam satu kesatuan bangunan kecuali suami isteri dengan menunjukkan surat nikah”.

Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh peneliti, ketentuan di dalam pasal ini memiliki makna bahwa pihak pelaku usaha pemdondokan tidak diperbolehkan untuk membangun sebuah pemdondokan yang di dalamnya di huni pemdondok yang berbeda jenis kelamin yang bangunannya satu atap atau satu bangunan utuh. Selain itu keberadaan rumah kost yang dihuni oleh pemdondok berbeda jenis kelamin tersebut tentu telah melanggar norma kesusilaan dan dapat menimbulkan keresahan bagi masyarakat di lingkungan sekitar berdirinya rumah kost tersebut. Salah satu hambatan yang dialami oleh Berikut data Pemdondokan Campuran di Kecamatan Lowokwaru.

Data Jumlah Pemdondokan Campuran Di Kecamatan Lowokwaru

No	NAMA KELURAHAN	JUMLAH PEMDONDOKAN CAMPURAN
1.	Jatimulyo	39
2.	Lowokwaru	9
3.	Tulusrejo	8
4.	Mojolangu	27
5.	Tunjung Sekar	23
6.	Tasik Madu	0

⁶ Pasal 10 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdondokan

7.	Tunggul Wulung	6
8.	Dinoyo	19
9.	Merjosari	17
10.	Tlogomas	24
11.	Sumbersari	64
12.	Ketawanggede	34
	JUMLAH	270

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Malang 2017

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh peneliti, diketahui bahwa hambatan yang dialami oleh aparat penegak hukum ialah kurangnya pengawasan secara berkala yang disebabkan karena pemilik usaha pemondokan atau masyarakat sekitar tidak melaporkan secara rutin terkait adanya pemondokan campuran. Sehingga data yang diperoleh ketika adanya pemondokan campuran ialah tidak yang dilakukan aparat penegak hukum yang mana ini memperlambat kinerja aparat penegak hukum.

Berdasarkan paparan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“EFEKTIVITAS PASAL 10 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 6 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA PEMONDOKAN** (Studi Kasus di Kecamatan Lowokwaru Kota Malang)”.

Terdapat beberapa tulisan yang membahas tentang penyelenggaraan usaha pemondokan yang tertera pada tabel 1 berikut ini:

Tabel 1

No.	Tahun	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2014	Ari Subagja Nomor Mahasiswa: 09410110, Universitas Islam	Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9	1. Bagaimana pelaksanaan izin penyelenggaraan pemondokan menurut Peraturan Daerah	Penulis terdahulu menganalisis mengenai Izin penyelenggara

		Indonesia, Fakultas Hukum tahun 2014.	Tahun 2007 tentang Pemondokan (10 Studi Kasus di Kelurahan Sariharjo Kecamatan Ngaglik).	Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2007 di Kabupaten Sleman? 2. Bagaimana penegakan hukum Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2007 tentang pemondokan di Kabupaten Sleman?	aan pemondokan sedangkan penulis yang sekarang menganalisis tentang efektivitas tentang penyelenggaraan pemondokan
2.	2009	Herrista Anggie Wijoyo Putri, Universitas Brawijaya Malang Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, 2009.	Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.	1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah? 2. Kendala-Kendala apa sajakah yang terjadi dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah?	Penulis terdahulu menganalisis mengenai Usaha Pemondokan terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah sedangkan penulis yang sekarang menganalisis tentang upaya penanganan pemondokan
3	2008	Subair,	“ Tata Kelola	Bagaimana pola	Penulis

		Universitas IAIN Ambon, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Administrasi Negara Tahun 2008.	Rumah Kos Mahasiswa Di Sekitar Kampus IAIN Ambon “	tata kelola rumah-rumah kos di sekitar kampus IAIN Ambon terkait dengan interaksi seksual mahasiswa dan bagaimana keterlibatan pihak-pihak terkait (para stakeholder) dalam tata kelola tersebut	terdahulu menganalisis mengenai Usaha Tata kelola rumah kos sedangkan penulis yang sekarang menganalisis tentang hambatan hambatan yang ada
--	--	---	--	--	--

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan ?
2. Apa hambatan dan upaya dalam penegakan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan.

2. Untuk mengidentifikasi hambatan dan upaya dalam penegakan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan.

D. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian yang akan dilakukan adalah :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi keilmuan di bidang hukum administrasi negara pada umumnya dan hukum perijinan khususnya, sekaligus dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya maupun pengembangan ilmu hukum di masa mendatang

Manfaat Teoritis

Selain itu, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang hambatan dan upaya dalam penegakan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan

2. Secara Praktis :

- 1) Bagi peneliti :

Penelitian ini dapat memberikan manfaat positif bagi pengembangan kajian ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara mengenai penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Malang.

2) Bagi masyarakat :

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang efektivitas larangan kost campur berdasarkan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan.

3) Bagi Pemerintah Kota Malang :

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Kota Malang dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Pembahasan yang diuraikan secara sistematis akan menghasilkan sebuah karya ilmiah yang baik. Sistematika penulisan penelitian ini terdiri dari V (lima) bab yang disusun secara berurutan mulai dari bab I sampai dengan bab V dimana pada masing-masing bab membahas materi-materi muatan yang berbeda satu sama lain yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab I ini akan menjelaskan tentang latar belakang masalah yang mendasari penulis untuk membuat penelitian, serta masalah yang akan dibahas oleh penulis dan juga fungsi dari penelitian ini untuk masyarakat sekitar.

2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab II ini akan dijelaskan mengenai tinjauan pustaka yang digunakan oleh peneliti dalam menunjang penguatan penelitian peneliti. Dimana tinjauan

pustaka ini berisi mengenai pendapat para ahli ataupun dari hasil hasil penelitian terdahulu.

3. BAB III : METODE PENELITIAN

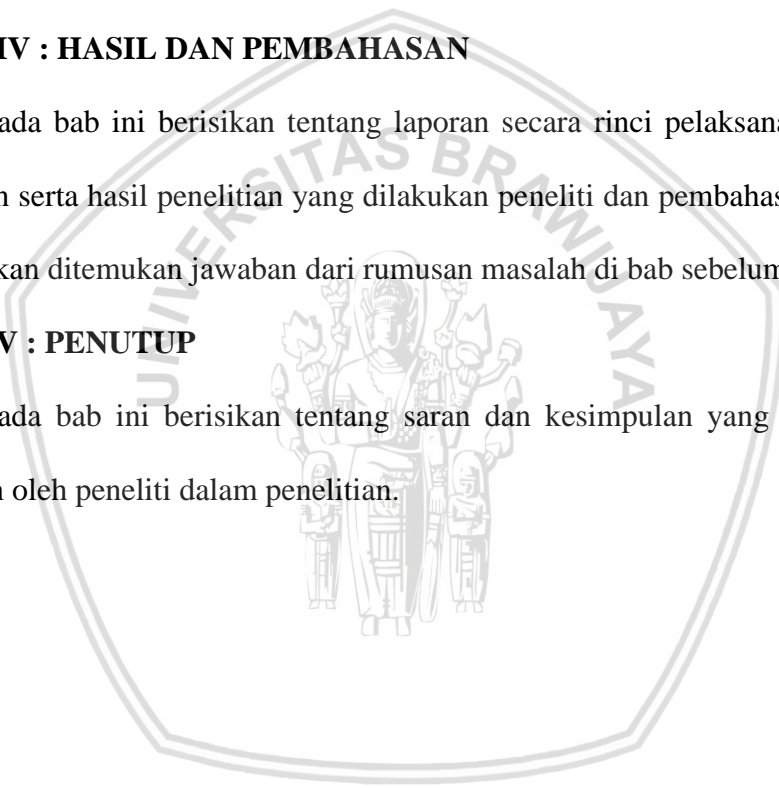
Bab ini menjelaskan mengenai metode penulisan yang digunakan oleh peneliti dalam penelitiannya. Metode penelitian ini terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik memperoleh bahan hukum, teknik analisis bahan hukum dan definisi konseptual.

4. BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisikan tentang laporan secara rinci pelaksanaan kegiatan penelitian serta hasil penelitian yang dilakukan peneliti dan pembahasannya. Pada bab ini akan ditemukan jawaban dari rumusan masalah di bab sebelumnya.

5. BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisikan tentang saran dan kesimpulan yang diambil dan diberikan oleh peneliti dalam penelitian.



BAB II

TUNJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Efektivitas Hukum

1. Pengertian Efektivitas Hukum

Secara Etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesanya); manjur atau mujarab (tentang obat); dapat membawa hasil; berhasil guna (tentang usaha atau tindakan); hal mulai berlakunya (tentang undang-undang peraturan).

Efektivitas adalah perbandingan positif antara hasil yang dicapai dengan masukan yang digunakan dalam menyelesaikan pekerjaan tepat waktunya untuk mencapai tujuan atau sasaran yang ditetapkan. Menurut Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa suatu keadaan hukum tidak berhasil atau gagal mencapai tujuannya biasanya diatur pada pengaruh keberhasilannya untuk mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga yang mencapai tujuan disebutnya positif, sedangkan yang menjauhi tujuan dikatakan negatif.¹ Soerjono Soekanto pada intinya menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penggunaan hukum pada lima hal, yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan².

Berdasarkan uraian diatas dikemukakan bahwa indicator efektivitas dalam ari tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya

¹ Soerjono Soekanto, **Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi**, Remaja Karya, Bandung, 1985, Hlm. 7

² Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum**, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 9

merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan.

Efektivitas dapat berarti pengukuran tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Apabila masyarakat menaati peraturan maka dapat dikatakan hukum tersebut berjalan efektif, namun apabila tidak maka hal tersebut dapat dikatakan hukum tidak berjalan efektif.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatif terletak pada isi faktor-faktor tersebut sebagai berikut:

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang didalamnya dibatasi pada undang-undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³

Efektivitas penegakan hukum amat berkaitan erat dengan efektivitas hukum agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk

³Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum**, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 8

menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktulasi kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut efektif.

Menurut Hasan Soleh pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian tentang terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendakinya maka sesuatu itu dikatakan efektif kalau akan menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagai mana dikehendaki.⁴

Menurut Soerjono Soekanto, suatu hukum dapat dikatakan efektif apabila:

1. Telah mencapai tujuan yang dikehendaki, terutama pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan.
2. Hukum efektif apabila di dalam masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.⁵

Dari pengertian-pengertian efektivitas diatas, maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target telah dicapai oleh suatu manajemen, dan target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

2. Teori Efektivitas Hukum

Dari berbagai pendapat para ahli mengenai teori efektivitas hukum, teori efektivitas dari Soerjono Soekanto yang dipilih oleh penulis, bahwa yang dimaksud dengan efektivitas hukum adalah segala bentuk upaya yang dapat dilakukan agar aturan hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup

⁴Hasan Soleh, **Pengantar Sosiologi Hukum**, Salembaempat, Jakarta, 2002, hlm 24.

⁵Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1983, hlm 99.

dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.⁶

Menurut Soerjono Soekanto dan Purbacarakan sebagaimana dikutip Soleman B. Taneko bahwa teori efektivitas hukum dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

- a. Filosofis, bahwa hukum berlaku sebagaimana dikehendaki atau dicitakan oleh adanya peraturan-peraturan itu sebagai nilai positif yang tertinggi.
- b. Yuridis mengacu pada anggapan yang disampaikan Hans Kelsen dan W. Zewenbergen, berarti bahwa hukum berlaku sesuai dengan bunyi perumusan atas normanya.
- c. Sosiologis, bahwa hukum itu benar-benar berlaku dan dipatuhi seberapa sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat.⁷

3. Faktor yang mempengaruhi Efektivitas Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman, efektif atau berhasil tidaknya suatu penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu yang biasanya dikenal sebagai teori efektivitas hukum, tiga faktor tersebut adalah substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.⁸

1. Substansi Hukum

Yang dimaksud dengan substansi hukum adalah aturan atau norma, yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 19 Tahun 2014 Tentang

⁶Soerjono Soekanto, **Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum**, Citra Aditya, Bandung, 1989, hlm 53.

⁷Soerjono Soekanto, **Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi**, Ramaji Karya, Bandung, 1983, hlm 83.

⁸Yakub Adi Kristanto, **Pokok-Pokok Sosiologi Hukum**, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 47.

Perlindungan Pohon terkait larangan-larangan dalam melakukan perlindungan pohon di Kota Surabaya.

2. Struktur Hukum

Yang dimaksud dengan struktur hukum adalah penegak hukumnya, disini yang dimaksud dengan penegak hukumnya adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.

3. Budaya Hukum

Yang dimaksud dengan budaya hukum adalah hukum yang hidup yang dianut dalam suatu masyarakat atau bagaimana sikap dari masyarakat hukum dimana peraturan daerah itu dijalankan atau dilaksanakan. Apabila terdapat kesadaran dari masyarakat untuk mematuhi atau menaati peraturan yang telah ditetapkan, maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung dalam efektivitasnya hukum tersebut, namun apabila masyarakat tidak dapat mematuhi atau menaati peraturan yang ada maka masyarakat menjadi faktor penghambat yang paling utama dalam efektivitasnya hukum tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum dapat dilihat melalui:⁹

1. Faktor hukumnya sendiri

Suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum agar tujuan pembentukan dapat tercapai efektif, maka peraturan tersebut harus dibuat secara jelas, dalam arti mudah dicerna atau dimengerti, tegas dan tidak membingungkan.

⁹Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 8.

Hal ini dikarenakan tujuan dari Undang-Undang berarti keinginan atau kehendak dari pembentukan hukum, dimana tujuan dari pembentukan hukum tidak selalu identik dengan apa yang dirumuskan secara eksplisit sehingga masih diperlukan adanya penafsiran jadi semakin jelas suatu peraturan mudah untuk dicerna dan tidak membingungkan, maka efektivitas hukum mudah tercapai.

2. Faktor penegak hukum

Penegak hukum atau aparat, yaitu pihak-pihak yang menerapkan hukum itu sendiri. Dalam melakukan tugasnya haruslah tegas, disisi lain aparat juga harus dapat melakukan komunikasi hukum dengan masyarakat berupa perilaku atau sikap positif. Jangan sampai terdapat sikap antipati yang timbul dari masyarakat terhadap perilaku aparat karena dapat menyebabkan terjadinya ketaatan yang lebih rendah kepada hukum yang ada.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Sarana atau fasilitas merupakan alat penunjang keberhasilan upaya yang dilakukan dalam pelayanan publik. Sarana atau fasilitas mempunyai peranan sangat penting dalam proses penegakan hukum, tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan aktual.

4. Faktor masyarakat

Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum atau peraturan tersebut diterapkan atau berlaku. Masyarakat adalah faktor penting dalam efektif atau tidaknya suatu hukum. Beberapa faktor yang menyebabkan

masyarakat tidak mematuhi hukum dan menyebabkan hukum tidak efektif adalah masyarakat tidak mematuhi hukum walaupun hukumnya sudah baik, masyarakat tidak mematuhi hukum walaupun aparat penegak hukum sudah sangat baik dalam melaksanakan tugasnya dan masyarakat tidak mematuhi hukum walaupun sarana atau fasilitas mencukupi.

5. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan, yaitu suatu sistem hukum yang mencakup nilai-nilai yang melandasi hukum yang berlaku di masyarakat, nilai-nilai yang dapat dijadikan panutan mengenai apa yang dianggap baik dapat dianut dan apa yang dianggap tidak baik dapat dihindari.

Untuk mengukur efektivitas dapat dilihat melalui 4 (empat) hal antara lain:

- a. Pengakuan, yang dimaksud adalah unsur kebudayaan yang bersangkutan atau hukumnya mempunyai kegunaan.
- b. Ada atau tidak pengaruh dari unsur-unsur kebudayaan yang lainnya, yang mungkin adalah suatu pengaruh negatif maupun positif;
- c. Sebagai suatu unsur yang baru, maka hukum tadi mungkin ditolak oleh masyarakat, oleh karena berlawanan dengan fungsi unsur lama;
- d. Kedudukan dan peranan pihak yang menyebarkan dan menerapkan hukum, sehingga memberi pengaruh terhadap keefektifitasan hukum dalam mengubah dan mengatur perilaku di masyarakat.¹⁰

Teori dari Soerjono Soekanto yang telah dipaparkan penulis diatas dapat digunakan untuk mengetahui seberapa jauh Efektivitas Pasal 10 Ayat (1)

¹⁰Soerjono Soekanto, **Pokok-Pokok Sosiologi Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 136.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan.

4. Tinjauan tentang Efektivitas Peraturan Daerah

Efektivitas peraturan daerah merupakan suatu tindakan yang memiliki pengertian mengenai terjadinya akibat atau efek yang di inginkan serta menekankan pada hasil atau efeknya dalam pencapaian tujuan di suatu daerah tertentu. Efektivitas mempunyai gambaran mengenai tingkat keberhasilan atau keunggulan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan adanya keterikatan yang erat antara nilai - nilai yang bermacam - macam.

Dalam penelitian ini dibahas mengenai tentang efektivitas namun efektivitas hukum. Jika kita berbicara efektivitas hukum maka kita berbicara bagaimana hukum itu bekerja dalam mengatur masyarakat agar taat kepada hukum demi terciptanya suatu tujuan akhir dari hukum. Menurut Zainuddin Ali, efektivitas hukum itu berarti mengkaji kaidah hukum dan harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis serta berlaku secara filosofis.¹¹

Efektivitas hukum menurut pandangan penulis adalah kesesuaian dari sesuatu yang diatur dalam hukum dengan pelaksanaannya. Jadi bila dijelaskan lebih detailnya efektivitas hukum itu mencakup, apakah sudah sesuai atau adakah kendala terhadap hukum yang diberlakukan dalam masyarakat.

Menelaah mengenai efektivitas suatu peraturan perundang-undangan pada dasarnya membandingkan realitas hukum dengan ideal hukum.

¹¹Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 62

Walaupun Undang-undang berlaku fiktif dalam artian masyarakat dianggap tahu mengenai hukum sehingga dalam terjadinya suatu pelanggaran seseorang tidak boleh berdalih dengan alasan tidak tahu.

Berbicara mengenai Efektivitas suatu peraturan perundang-undangan tidak terlepas membicarakan dan mengkaji mengenai ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang undangan yang berlaku. Jika suatu peraturan perundang-undangan ditaati maka dapat dikatakan aturan tersebut efektif.

B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.¹²

¹² Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.¹³ Sedangkan menurut Bagir Manan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Peraturan daerah Kabupaten/Kota tidak sub-ordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan Daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan

¹³ Soebono Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 14

standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

2. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Peraturan Daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa Peraturan-Undangannya itu harus dibuat.

Landasan yang digunakan dalam menyusun Peraturan-Undangannya yang tangguh dan berkualitas, meliputi:¹⁴

a. Landasan Yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid competentie*) pembuat Peraturan Perundang-Undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Peraturan-Undangannya atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam Peraturan-Undangannya karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi dua:

¹⁴ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Universitas Atmajaya, hlm. 25-28

1. Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
2. Dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan Perundang-Undangan meliputi 3 hal, yakni:

1. Kewenangan dari pembuat Peraturan-Undangan;
2. Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Peraturan-Undangan.

Dalam suatu Peraturan-Undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

b. Landasan Sosiologis

Yakni satu Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (the living law) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka Peraturan Perundang-Undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Peraturan-Undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksakannya.

c. Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan pemerintah ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan negara. Suatu rumusan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der grerechtsigheid*) dan citacita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*). Dengan demikian Perundang-Undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi inti dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

d. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (*Prolegnas*) maupun Program Legislasi Daerah (*Prolegda*), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (*Propernas*) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahan dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat oleh badan maupun pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, kultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam 15 upaya membuat Peraturan Perundang-Undangan yang baik pada semua tingkatan pemerintah.

3. Asas-asas Penyelenggaraan Peraturan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹⁵ Penjelasan mengenai ketiga asas tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “de” yang artinya dan “centrum” yang artinya pusat. Sehingga desentralisasi berarti melepas atau me jauh dari pusat. Asas desentralisasi adalah asas yang dimaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut dengan otonomi.¹⁶ Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

¹⁵ Sirojul Munir, 2013, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 102

¹⁶ Lukman Santoso As, 2015, Hukum Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 43

Pembagian bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Berupa kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, antara lain:¹⁷

1. Dekonsentrasi
2. Delegasi ke lembaga-lembaga semi otonom atau antar daerah
3. Pelimpahan kewenangan (delegasi) ke pemerintah daerah
4. Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

b. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan desentralisasi terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan merencanakan, mencetuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain, aspek dari hubungan kewenangan ini adalah dekonsentrasi.¹⁸ Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

¹⁷ Ni'matul Huda, 2012, Hukum Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: Nusamedia, hlm. 62

c. Asas Tugas Pembantuan

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disamping pengertian otonomi dijumpai istilah “medebewind” atau yang biasa disebut dengan “Tugas Pembantuan” yang mengandung arti bahwa kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi.¹⁸ Lukman Santoso As, Op.Cit. hlm. 54-55 tingkatannya. Kewenangan ini merupakan terakhir berada pada Pemerintahan tingkat atas yang menugaskan. Menurut Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada pemerintahan pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan ini dibiayai atas beban pengeluaran APBN.¹⁸

4. Fungsi Peraturan daerah

Fungsi Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan

¹⁸ H.A.W. Widjaja, 2014, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta:Rajawali Pers, hlm. 169

Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 2014 tentang Peraturan Daerah sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

5. Teori Legal System

a) Substansi Hukum (perundang-undangan)

Berdasarkan pendapat Lawrence M. Friedman berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada 3 (tiga) elemen, ketiga hal yang dimaksud adalah substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Substansi menurut M. Friedman ialah Aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang dapat dikehendaki oleh hukum¹⁹. Sehingga peraturan hukum yang baik harus memenuhi beberapa syarat yaitu : dibuat dengan jelas dan tegas, tidak multitafsir, relevansi aturan hukumnya dengan kebutuhan hukum, mengandung sanksi dan dapat dilaksanakan. Jika mengacu pada apa yang hendak dianalisis oleh peneliti berdasarkan judul, peraturan ini sudah jelas peraturan perundang-undangan ini mengatur tentang pemondokan di Kota Malang.

¹⁹ibid

b) Struktur Hukum (aparatur penegak hukum)

Struktur hukum sebagaimana yang dijelaskan oleh M. Friedman adalah suatu institusionalisasi berkaitan dengan aparatur penegak hukum berupa sistem tata kerja dan pelaksana dari ketentuan yang diatur dalam substansi hukum.²⁰ Termasuk juga dalam tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga, struktur hukum tidak hanya meliputi aparat penegak hukum, akan tetapi meliputi juga sarana dan prasarana yang mendukung aparat pelaksana hukum tersebut. Struktur hukum dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Pemondokan ini adalah Satuan Polisi Pamong Praja, Pemilik Kost, Penyewa Kost dan Kepolisian.

c) Kultur Hukum (budaya masyarakat)

Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial, kultur hukum mengacu pada bagian-bagian yang ada pada kultur umum, adat kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir yang mengarah pada kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dan cara-cara tertentu²¹. Kesadaran dan ketaatan masyarakat menjadi titik tolak efektivitasnya suatu hukum karena masyarakat adalah tolak ukur pemberlakuan dari hukum itu. Kultur sangat erat kaitannya dengan kesadaran hukum dimasyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum yang ada dimasyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik serta dapat merubah pola pikir dari masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum menjadi salah satu alat indikator dari fungsinya hukum tersebut. Faktor ini merupakan faktor utama yang menyebabkan setiap peraturan yang ada tidak dapat berjalan sebagaimana seharusnya karena masih

²⁰Lawrence M.Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.15 -17

²¹Lawrence M.Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.15 -17

kurangnya rasa kesadaran diri setiap individu terhadap pentingnya mematuhi atau mentaati peraturan hukum.



BAB III

METODE PENELITIAN DAN PENULISAN HUKUM

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Kajian empiris adalah kajian yang memandang hukum sebagai kenyataan, mencakup kenyataan sosial, kenyataan kultur, dan lain-lain.¹ Kajian ini bersifat deskriptif yang dengan kata lain kajian empiris ini mengkaji *law in action*. Wilayah kajian ini adalah *das sein* (apa kenyataannya).² Penelitian ini didasarkan atas fakta-fakta empiris yang diperoleh dari hasil observasi atau pengamatan.³ Penelitian ini dikatakan penelitian empiris karena mengkaji Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan.

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang ada berlaku secara efektif.⁴ Pendekatan yuridis sosiologis digunakan dalam penelitian ini karena mengkaji Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan. Dalam hal ini

¹ B. Arief Sidartha (penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2013, Hal. 59

² Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, Hal. 2

³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, PT Asdi Mahasatya, Jakarta, 2002, Hal. 3

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2008, Hal. 10

pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis bagaimana Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan di Kota Malang. Selain itu, penelitian ini juga akan menggunakan asas-asas, doktrin, dan teori-teori yang terkait langsung dengan obyek yang menjadi tema penelitian yakni teori implementasi.

2. Lokasi Penelitian

Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi di Kota Malang dikarenakan Kota Malang merupakan Kota Pendidikan yang memiliki banyak kampus negeri dan swasta dimana terdapat banyak rumah kost guna mengakomodir pelajar pendatang yang menempuh studi di Kota Malang.

3. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengambilan Data

Dalam penelitian hukum terdapat dua jenis data yang diperlukan. Hal tersebut diperlukan karena dalam penelitian hukum itu ada yang merupakan penelitian hukum normatif dan ada pula penelitian hukum empiris. Jenis data yang pertama disebut sebagai data sekunder dan jenis data yang kedua adalah data primer.

Data primer dalam penelitian hukum adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan langsung di dalam masyarakat, sedangkan data sekunder dalam penelitian hukum adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahaan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan

dengan masa atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum.⁵ Teknik pengambilan data dalam penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Data primer

Data primer diperoleh dari wawancara (*interview*) langsung maupun dari hasil pengamatan langsung dilapangan (*observasi*) adapun yang dimaksud dengan responden adalah para pihak yang berkompeten untuk menjawab jawaban kepada panulis, tentunya dengan mengikuti pedoman wawancara yangtelah dibuat sebelumnya, sedangkan metode observasi adalah menggunakan pengamatan langsung, dari sini diharapkan penulis dapat merasakan dan memahami kondisi yang sebenarnya dipikirkan dan dirasakan oleh masyarakat atau dapat menjadi seperti masyarakat yang diamati, sehingga data yang didapat benar-benar valid.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang erat kaitannya dengan data primer sehingga dapat digunakan untuk membantu menganalisis serta memahami isu hukum yang diteliti. Adapun teknik pengambilan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan mendapatkan dokumen di lokasi penelitian, mencari informasi berupa artikel yang berkaitan dengan obyek penelitian di media cetak maupun internet, dan melakukan *library research*.⁶

⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dulisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 156.

⁶ Snapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial Dasar dan Aplikasi* (pada cetakan ketiga, 1995), hlm. 33-34.

Penelitian ini juga menggunakan teknik pengambilan data yang dilakukan melalui dokumentasi. Perekaman data dilakukan dengan *voice recording*, pencatatan, *copy file*, dan *foto copy*. Selain itu metode dan teknik penelitian dalam ilmu sosial juga akan digunakan untuk mengumpulkan data.

4. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini meliputi seluruh pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Malang baik itu pengusaha pemondokan di Kota Malang maupun aparatur Kecamatan Lowokwaru terkait data yang diperoleh peneliti.

Sedangkan sampel dalam penelitian ini adalah pihak yang dipandang cukup relevan dan representatif guna memberikan keterangan tentang bagaimana Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan di Kota Malang. Yaitu:

- 1) Pengawas usaha pemondokan di Kecamatan Lowokwaru.
- 2) Pelaku usaha pemondokan di Kota Malang:
 - a. Pelaku usaha Pemondokan Campur (berbeda jenis kelamin dalam satu atap)
 - b. Pelaku usaha Pemondokan Pisah (Kost putra atau kost putri)

5. Teknik Pengambilan Sampel

Teknik pengambilan sampel dari aparatur Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Malang dan pengusaha rumah kost dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik *purposive sampling* adalah

teknik pengambilan data yang dalam pengambilan objeknya didasarkan pada tujuan tertentu dan telah ditentukan terlebih dahulu berdasarkan obyek yang diteliti.⁷ Narasumber dalam penelitian ini adalah pihak yang dipandang cukup relevan dan representatif guna memberikan keterangan tentang bagaimana Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan di Kota Malang.

Adapun pedoman wawancara yang digunakan adalah pedoman wawancara terstruktur, yakni pedoman wawancara yang memuat garis besar yang akan ditanyakan.⁸ Dengan demikian pokok permasalahan dalam penelitian akan dapat terjawab dan terdapat tambahan-tambahan informasi terkait isu hukum yang diteliti.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis.⁹ Teknik deskriptif analitis dalam penelitian ini berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian dengan menggunakan doktrin yang berkaitan. Kemudian analisis diinterpretasikan dengan memberi kesimpulan dengan menguraikan dan memaparkan secara jelas dengan mengenai objek yang diteliti, data dan informasi yang diperoleh dari objek penelitian, dikaitkan dengan teori-teori, perundang-undangan yang

⁷Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, Hal. 45

⁸ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian dan Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, Hal. 197.

⁹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, Hal. 248

berlaku, bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi. Dari hasil tersebut kemudian ditarik kesimpulan mengenai permasalahan yang di hadapi.

7. Definisi Operasional

1. Efektivitas

Efektivitas hukum adalah segala bentuk upaya yang dapat dilakukan agar aturan hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis. Dalam penelitian in yang dimaksud dengan efektivitas adalah Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan di Kota Malang.

2. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah perundang undangan yang dibuat oleh pemerintahan daerah untuk menyempurnakan sebuah peraturan. Dalam penelitian ini Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan.

3. Usaha Pemonudukan

Pemonudukan atau rumah kost adalah rumah atau kamar kos yang disediakan untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi orang pribadi atau badan. Dalam penelitian ini yang dimaksud ndengan pemonudukan adalah pemonudukan atau rumah kost ada di Kota Malang.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum

1. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

a. Sejarah

Dalam upaya lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Kota Malang membentuk Dinas Perizinan Kota Malang, yang memproses penerbitan 14 macam jenis perizinan. Pelimpahan sebagian wewenang Walikota Malang kepada Dinas Perizinan dalam penerbitan Izin sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Tonggak peningkatan kualitas pelayanan perizinan yang dilaksanakan oleh Dinas Perizinan Kota Malang terjadi pada tahun 2006, dimana dilakukan pemangkasan birokrasi Prosedur Pelayanan Perizinan yang signifikan, yaitu dengan terbitnya Peraturan Walikota Malang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Sistem dan Prosedur Tetap Pelayanan Perizinan yang dilaksanakan pada Dinas Perizinan Kota Malang. Dimana hal yang paling mencolok adalah dalam hal penandatanganan Izin Gangguan (HO) yang semula di tandatangani oleh Walikota, pada saat itu dilimpahkan kepada Kepala Dinas Perizinan. Serta adanya deregulasi peraturan walikota yang mengatur tentang mekanisme pelayanan perizinan (Perwal No. 13 Tahun 2006 dan Perwal No. 6 Tahun 2007) terutama pada Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Dimana sebelum terbitnya 2 Peraturan Walikota diatas, seluruh permohonan IMB minimal lantai 2 (dua) diwajibkan melampirkan Perhitungan Konstruksi dan diharuskan mendapatkan rekomendasi

dari Dinas Kimpraswil, maka dengan terbitnya Perwal No. 6 Tahun 2007 yang diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi dan mendapat rekomendasi dari Dinas Kimpraswil adalah bangunan dengan fungsi bangunan selain rumah (hunian) dengan jumlah lantai minimal 3 (tiga) lantai.

2. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang

a. Sejarah

Keberadaan Polisi Pamong Praja pada era Kolonial sejak VOC tahun 1860 menduduki Batavia dibawah pimpinan Gubernur Jendral PIETER BOTH, bahwa kebutuhan untuk memelihara Ketentraman dan Ketertiban penduduk diperlukan, karena pada waktu itu kota Batavia sedang mendapat serangan secara sporadis dari pasukan lokal dan tentara Inggris serta meningkatnya gangguan penduduk yang berupa pencurian, perampokan dan perkelahian. Untuk menyikapi hal itu, VOC membentuk BAILLUW, semacam Polisi yang merangkap Jaksa dan Hakim yang bertugas menangani perselisihan hukum yang timbul antara VOC dan warga serta menjaga Ketertiban dan Ketentraman warga.

Pada masa pasca Gubernur Jendral RAAFLES, BAILLUW dikembangkan dengan dibentuk satuan yang lainnya yang disebut BESTUURS POLITIE atau Polisi Pamong Praja yang bertugas membantu Pemerintah di tingkat Kawedanan untuk tugas Ketertiban dan Ketentraman / Keamanan.

Selanjutnya menjelang akhir era kolonial, dalam hal ini pada masa penjajahan Jepang, organisasi kepolisian mengalami perubahan besar dan dalam prakteknya menjadi tidak jelas, dimana secara struktural Satuan Kepolisian, Polisi Pamong Praja bercampur baur fungsi dengan kemiliteran.

Pada masa kemerdekaan yang tepatnya setelah Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Polisi Pamong Praja tetap menjadi bagian Organisasi Kepolisian karena belum ada secara definitif mengalami beberapa pergantian nama namun tugas dan fungsinya sama.

3. Kecamatan Lowokwaru Kota Malang

a. Sejarah

Kecamatan Lowokwaru merupakan kecamatan yang terletak di bagian utara wilayah Kota Malang. Lowokwaru merupakan satu dari dua wilayah kecamatan yang tergolong baru di Kota Malang. Disebut baru, karena sejak tahun 1942, 28 tahun setelah ditunjuk sebagai Kotapraja, Kota Malang hanya dibagi menjadi 3 Kecamatan, yaitu Kecamatan Klojen, Kecamatan Blimbing dan Kecamatan Kedungkandang. Sementara Lowokwaru masih merupakan bagian dari Kecamatan Blimbing.

Baru pada tahun 1988, atas dasar pelaksanaan program pemekaran kecamatan, Kota Malang menambah 2 kecamatan baru menjadi 5 kecamatan. Dua kecamatan baru itu adalah Kecamatan Sukun dan Kecamatan Lowokwaru. Dari pemekaran wilayah tersebut, barulah Lowokwaru resmi memisahkan diri dari Kecamatan Blimbing.

Untuk mengurus administrasi kependudukan, warga setempat bisa datang ke Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang yang beralamatkan di Jalan Cengger Ayam I Nomor 12 Kota Malang. Saat ini, Kecamatan Lowokwaru memiliki total 12 kelurahan. Mulai dari Kelurahan Lowokwaru, Kelurahan Tasikmadu, Kelurahan Tunggulwulung, Kelurahan Tunjungsekar, Kelurahan

Tlogomas, Kelurahan Merjosari, Kelurahan Dinoyo, Kelurahan Sumbersari, Kelurahan Ketawanggede, Kelurahan Tulusrejo, Kelurahan Jatimulyo, dan Kelurahan Mojolangu.

Berdasarkan laman resminya, Kecamatan Lowokwaru memiliki luas area 2.089,51 Ha. Kecamatan ini terletak di daerah dengan ketinggian antara 200-499 meter dari permukaan air laut. Tingkat kemiringan di dataran tinggi cukup bervariasi, di beberapa tempat merupakan suatu daerah dataran dengan kemiringan 2-50, sedang dibagian lembah perbukitan rata-rata kemiringan 8-15 persen. Daerah ini memiliki suhu minimum 20 derajat Celcius dan maksimum 28 derajat Celcius dengan curah hujan rata-rata 2.71 mm.

Secara administratif, di sebelah utara, Kecamatan Lowokwaru berbatasan langsung dengan Kecamatan Karangploso, Kabupaten Malang. Sedangkan di sebelah timur berbatasan langsung dengan Kecamatan Blimbing. Sementara di sebelah selatan berbatasan langsung dengan Kecamatan Klojen. Lalu, di sebelah barat berbatasan langsung dengan Kecamatan Dau, Kabupaten Malang.

Kecamatan Lowokwaru memiliki beberapa lembaga kemasyarakatan yang dibawah. Mulai dari PKK, LPMK, BKM, Karang Werda, Karang Taruna, Forum Kecamatan dan Kelurahan Sehat, hingga Forum Anak. Selain itu, pihak kecamatan ini juga mewadahi puluhan UKM (Usaha Kecil dan Menengah).

Uniknya, Kecamatan Lowokwaru ini menjadi pusat pendidikan di Kota Malang dengan banyaknya kampus-kampus yang berdiri di wilayah administratifnya. Mulai dari kampus Universitas Negeri seperti Universitas Brawijaya, Universitas Negeri Malang (dahulu IKIP), Politeknik Negeri Malang, Universitas Islam Negeri Malang, hingga kampus Universitas Swasta, seperti

Institut Teknologi Nasional, Universitas Islam Malang, Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Gajayana Malang, STIE Malangkucecwara (ABM), Universitas Tribhuwana Tungga Dewi, Universitas Widyagama, dan Stikes Widyagama Husada.

Selain kampus, di wilayah Kecamatan Lowokwaru juga terdapat fasilitas umum seperti Malang Town Square (Matos), salah satu mall terbaru di Kota Malang. Ada pula Taman Singha Merjosari sebagai pusat lingkungan hijau bagi warganya. Tiga Rumah Sakit besar juga ada di wilayah Kecamatan Lowokwaru, yaitu Rumah Sakit Islam Malang di Jalan MT Haryono, Rumah Sakit Permata Bunda di Jalan Soekarno-Hatta, Rumah Sakit Ibu dan Anak Galeri Candra di Jalan Bunga Andong dan Rumah Sakit Anak dan Bersalin Gajayana di Jalan Gajayana.

Kecamatan Lowokwaru juga menjadi perlintasan beberapa sungai, di antaranya Sungai Brantas, Sungai Bango, Sungai Amprong, Sungai Mewek, Sungai Kajar dan Sungai Metro. Selain itu, di beberapa titik juga masih terdapat area persawahan, tegalan dan perkebunan.

B. Pelaksanaan Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandoran

Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang berfungsi sebagai tempat berlindung. Seiring meningkatnya urbanisasi di Kota Malang dalam berbagai macam fasilitas di bidang pariwisata, perdagangan, pendidikan dan fasilitas lainnya, sehingga menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk datang dan mencari tempat tinggal. Tempat tinggal yang di maksud salah satunya adalah rumah kos atau disebut juga dengan istilah pemandoran dengan sistem sewa

dalam waktu bulanan, dengan demikian sehingga perlu adanya kepastian hukum dalam pengelolaan rumah kos dengan memperhatikan nilai-nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat.

Rumah kos atau sering juga disebut dengan kos-kosan merupakan salahsatu kebutuhan bagi para mahasiswa yang sedang menempuh ilmu di daerah lain dari luar kampung halaman, dan rumah kos merupakan kebutuhan utama. Pada umumnya mahasiswa yang memiliki prekonomian tinggi akan tinggal di sebuah apartemen atau guest house atau hotel, namun bagi mahasiswa yang memiliki kondisi ekonomi menengah kebawah, biasanya akan tinggal di sebuah kamar tinggal yang biasanya di sebut dengan rumah kos, atau sering juga di sebut dengan kos-kosan.

Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang berfungsi sebagai tempat berlindung. Seiring meningkatnya urbanisasi di Kabupaten Badung dalam berbagai macam fasilitas di bidang pariwisata, perdagangan, pendidikan dan fasilitas lainnya, sehingga menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk datang dan mencari tempat tinggal. Tempat tinggal yang di maksud salah satunya adalah rumah kos dengan sistem sewa dalam waktu bulanan, dengan demikian sehingga perlu adanya kepastian hukum dalam pengelolaan rumah kos dengan memperhatikan nilai-nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat.

Setiap ketentuan hukum berfungsi mencapai tata tertib antar hubungan manusia dengan kehidupan sosial,¹ sehingga hukum tersebut menjaga supaya selalu terwujud keadilan dalam kehidupan sosial (masyarakat). Hukum merupakan alat untuk mengubah masyarakat dan selalu berada di bawah pengawasan

¹ R. Abdoel Djamali, 2010, Pengantar Hukum Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.2.

pemerintah. Secara langsung hukum mempengaruhi terjadinya perubahan dalam masyarakat, seperti halnya aturan tentang Pengelolaan Rumah Kos secara langsung mengatur seseorang yang memiliki rumah kos dalam lingkungan masyarakat.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan penuh dan tanggung jawab kepada daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri baik urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Keberadaan Pemondokan di Kota Malang memberikan berbagai dampak positif dan dampak negatif dalam masyarakat termasuk kepada para pemondok sendiri. Berbagai dampak positif seperti peningkatan aktivitas ekonomi, pembaruan kebudayaan, peningkatan aktivitas pendidikan, dan berbagai hal positif lainnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat dan para pemondok. Pada sisi lain perkembangan pemondokan juga memunculkan berbagai dampak negatif seperti pergaulan bebas, peredaran narkoba, peningkatan kejahatan, masalah sosial, tidak tertibnya administrasi kependudukan, dan berbagai masalah lain.²

Dalam rangka meregulasi Penyelenggaraan Usaha Pemondokan atau dalam kata lain lazim diistilahkan sebagai “rumah kost” maka dalam hal ini

² Endang S, “Perda Kos-kosan Kota Malang Jalan di Tempat” (online) <http://www.antarajatim.com/berita/123244/perda-kos-kosan-kota-malang-jalan-di-tempat> (Minggu, 15 Desember 2013) diakses pada 28 September 2017

Pemerintah Kota Malang merasa perlu untuk membuat Peraturan Daerah yang dapat dijadikan sebagai suatu dasar hukum. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.³

Terkait dengan Penyelenggaraan Usaha Pemdondokan, Pemerintah Kota Malang telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdondokan. Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh peneliti, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah tersebut dapat dijadikan dasar hukum bagi setiap pengusaha rumah kost yang ingin mendirikan rumah kost atau usaha pemdondokan di Wilayah Kota Malang.

Fokus penelitian ini ialah dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang terkait yang berbunyi *“Setiap penyelenggara pemdondokan, dilarang menyelenggarakan pemdondokan yang dihuni pemdondok yang berbeda jenis kelamin, dalam satu kesatuan bangunan kecuali suami isteri dengan menunjukkan surat nikah.”*

Dalam peraturan terkait, sangat jelas dan gamblang bahwa pemdondokan campuran sangat dilarang di Kota Malang, namun dalam faktanya di lapangan masih ditemukan beberapa usaha pemdondokan yang masih memperbolehkan masuknya lawan jenis kedalam kamar.

Dalam penelitian ini, dilakukan wawancara terhadap beberapa instansi terkait, yakni Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Satuan Polisi Pamong Praja serta di Kecamatan Lowokwaru Kota Malang. Berikut hasil

³ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 224-225.

wawancara yang dilakukan oleh peneliti terkait dengan Efektivitas Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdondokan.

1. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka ada perubahan nomenklatur yang semula Dinas Perizinan Kota Malang menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Malang, sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang organisasi Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Malang Nomor 68 Tahun 2008 tentang Uraian, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT). Sebagai unsur pelayan masyarakat di bidang perizinan, BPPT melaksanakan tugas pokok koordinasi dan penyelenggaraan pelayanan administrasi di bidang perizinan secara terpadu.

Berdasarkan uraian Tugas Pokok dan Fungsi dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, maka peneliti telah melakukan survey terhadap Dinas terkait dalam pembahasan karya ilmiah peneliti. Fokus penelitian peneliti terhadap dinas terkait ialah mengenai adanya penyimpangan usaha pemdondokan campuran yang mana pemdondokan tersebut dihuni oleh pasangan berbeda jenis, yang mana dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemdondokan yang berbunyi *“Setiap penyelenggara pemdondokan, dilarang menyelenggarakan pemdondokan yang dihuni pemdondok yang berbeda jenis kelamin, dalam satu kesatuan bangunan*

kecuali suami isteri dengan menunjukkan surat nikah.” Dengan jelas melarang adanya pemondokan campuran.

Berdasarkan data hasil survey yang dilakukan peneliti, ditemukan fakta hukum bahwa Implementasi peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah, maka ada perubahan nomenklatur yang semula dinas perizinan kota malang menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu kota malang, sesuai dengan peraturan daerah nomor 7 tahun 2008 tentang organisasi inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah, dan di tindak lanjuti dengan peraturan walikota malang Nomor 68 tahun 2008 tentang uraian , tugas pokok, fungsi dan tatakerja badan pelayanan perizinan terpadu satu pintu. Sebagai unsur pelayanan masyarakat di bidang perizinan, melaksanakan tugas pokok koordinasi dan penyelenggaraan pelayanan administrasi di bidang perizinan secara terpadu.

Pada saat wawancara pada tanggal 16 Mei 2018 saya menanyakan mengenai TUPOKSI/ tugas dan wewenang di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu khususnya di bidang kos-kosan pemondokan di wilayah kota malang, menurut beliau Bu Anik pegawai Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu bagian umum , menjelaskan bahwa kos-kosan atau pemondokan yang berada di dalam administratif kecamatan lowokwaru bukan merupakan wewenang/ TUPOKSI (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu) KOTA MALANG tetapi wewenang dari pihak Kecamatan Lowokwaru.

Di dalam kesempatan tersebut Saya juga menanyakan mengapa perizinan kos-kosan / pemondokan bukan tugas dan wewenang Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Malang. Beliau menjelaskan bahwa tugas

dan wenang/ TUPOKSI Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Malang yang tertuang dalam peraturan walikota malang Nomor 68 tahun 2008 tentang uraian, tugas pokok, fungsi dan tata kerja badan pelayanan perizinan terpadu satu pintu, Menetapkan bahwa Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu kota Malang didalam tugas dan fungsinya melayani perizinan masyarakat di bidang SIUP, HGB, serta izin usaha yang mencantumkan biaya oprasional di atas minimal Rp 50.000.0000, dimana biaya minimal 50.000.000 bukan merupakan biaya total modal tetapi biaya oprasional tetap seperti, listrik, air dll.

Dari urain di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa perizinan usaha Kos-kosan / Pemonndokan di wilayah kota malang, bukan merupan wewenang/ TUPOKSI Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota malang, tetapi wewenag dari pihak Kecamatan Lowokwaru kota malang.

Berdasarkan survey yang dilakukan peneliti terkait pemondokan campuran, pihak Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu membenarkan bahwa pernah terjadi tertangkap tangan sebuah pemondokan yang dihuni oleh berbeda jenis kelamin. Data yang dimiliki oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sangat terbatas, jadi peneliti hanya mendapatkan informasi terkait ada tidaknya kasus pemondokan berbeda jenis, dalam hal jumlah data tidak dapat diperoleh dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Efektivitas penegakan hukum amat berkaitan erat dengan efektivitas hukum agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktulasi kepada masyarakat

dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut efektif.

Menurut Hasan Soleh pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian tentang terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendakinya maka sesuatu itu dikatakan efektif kalau akan menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagai mana dikehendaki.⁴

Menurut Soerjono Soekanto, suatu hukum dapat dikatakan efektif apabila:

1. Telah mencapai tujuan yang dikehendaki, terutama pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan.

Kriteria efektifitas hukum yang pertama menurut Soerjono Soekanto ialah bahwa suatu peraturan haruslah mencapai tujuan yang dikehendaki, yakni menyangkut pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan. Dalam problematika yang diangkat oleh peneliti yakni terkait pemondokan campuran, ditemukan fakta hukum bahwa kedua unsur ini tidak dapat terpenuhi.

Dari sisi pembentuk hukum telah sesuai dan efektif, mengingat bahwa aparat pembentuk hukum telah membuat suatu peraturan terkait yang dengan jelas melarang usaha pemondokan campuran berbeda jenis. Namun, jika dilihat dari sisi pelaksana hukum maka unsur ini tidak terpenuhi. Dengan ditemukannya pemondokan campuran berbeda jenis, telah menggugurkan suatu peraturan dikatakan efektif.

Jadi, kesimpulan nya adalah bahwa unsur pertama efektifitas peraturan tidak dapat dipenuhi atau jika dikaitkan dengan problematika yang ada dan Pasal

⁴Hasan Soleh, **Pengantar Sosiologi Hukum**, Salembaempat, Jakarta, 2002, hlm 24.

10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemonudukan tidaklah efektif.

2. Hukum efektif apabila di dalam masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.⁵

Kriteria efektifitas hukum kedua menurut Soerjono Soekanto ialah bahwa hukum disebut efektif apabila masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum. Berdasarkan data survey yang dilakukan peneliti terkait problematika usaha pemonudukan campuran, dan dengan ditemukannya kasus terkait maka dengan demikian unsur ini tidak dapat terpenuhi.

Jadi kesimpulan dari kedua unsur efektifitas peraturan menurut Soerjono Soekanto terkait problematika yang diangkat oleh peneliti ialah bahwa peraturan terkait yakni Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemonudukan tidak efektif.

2. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang

Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas pokok menegakkan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota, serta menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Selain melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud diatas, Satpol PP melaksanakan tugas lainnya yang meliputi :

- a. mengikuti proses penyusunan Perda serta kegiatan pembinaan dan penyebarluasan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota;
- b. membantu pengamanan dan pengawalan tamu Very Very Important Person (VVIP) termasuk pejabat negara dan tamu negara;

⁵Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1983, hlm 99.

- c. pelaksanaan pengamanan aset sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. membantu pengamanan dan penertiban penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan umum Walikota dan Wakil Walikota;
- e. membantu pengamanan dan penertiban penyelenggaraan keramaian daerah dan / atau kegiatan yang berskala masal;
- f. pelaksanaan tugas pemerintahan umum lainnya yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi

1. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penegakan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
2. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang penegakan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
3. pelaksanaan koordinasi penegakan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian, PPNS dan / atau Aparatur lainnya;
4. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota;
5. pelaksanaan pembinaan PPNS Daerah;

6. pelaksanaan penyidikan tindak pidana pelanggaran di bidang penegakan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. pelaksanaan pembangunan aset tetap berwujud yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
8. pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
9. pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
10. pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan dan kearsipan;
11. pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
12. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional dan Prosedur (SOP);
13. pelaksanaan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan / atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
14. pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang penegakan Perda, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
15. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemerintah Daerah;

16. penyelenggaraan Unit Pelaksana Satpol PP Kecamatan dan jabatan fungsional;
17. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; dan
18. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya

Berdasarkan uraian Tugas Pokok dan Fungsi dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang, maka peneliti telah melakukan survey terhadap Dinas terkait dalam pembahasan karya ilmiah peneliti. Fokus penelitian peneliti terhadap dinas terkait ialah mengenai adanya penyimpangan usaha pemondokan campuran yang mana pemondokan tersebut dihuni oleh pasangan berbeda jenis, yang mana dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan yang berbunyi *“Setiap penyelenggara pemondokan, dilarang menyelenggarakan pemondokan yang dihuni pemondok yang berbeda jenis kelamin, dalam satu kesatuan bangunan kecuali suami isteri dengan menunjukkan surat nikah.”* Dengan jelas melarang adanya pemondokan campuran.

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh peneliti ditemukan fakta hukum bahwa terdapat pelanggaran terhadap Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan. Daftar hasil pelanggaran peraturan terakait sejak tahun 2016 hingga tahun 2017 terdapat 44 kasus (data terlampir).

Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja dalam menindak adanya penyimpangan peraturan terkait ialah dengan meminta surat izin usaha dari usaha pemondokan terkait. Jika isin usaha tidak dapat ditunjukkan, maka Satuan Polisi Pamong Praja akan melakukan penindakan.

Pertama-tama Satuan Polisi Pamong Praja akan menanyakan terakait Surat Izin Usaha dari pemilik usaha pemondokan, jika pemilik usaha pemondokan tidak dapat menunjukkan surat terkait maka Satuan Polisi Pamong Praja akan melakukan pembinaan untuk mematuhi Peraturan Daerah. jangka waktu pembinaan ialah 15 hari.

Jika dalam 15 hari pemilik usaha pemondokan tidak juga dapat menunjukkan surat surat terkait, maka akan dilakukan teguran 1. Jangka waktu teguran 1 ialah 7 hari. Jika dalam 7 hari pemilik usaha pemondokan tidak juga dapat menunjukkan surat surat terkait, maka akan dilakukan teguran 2. Jangka waktu teguran 2 ialah 3 hari. Jika dalam 3 hari pemilik usaha pemondokan tidak juga dapat menunjukkan surat surat terkait, maka akan dilakukan teguran 3.

Teguran 3 jika pemilik usaha pemondokan tidak juga dapat menunjukkan surat surat terkait maka akan dilaporkan penyidik pegawai negeri sipil untuk dilakukan proses yustisi. Proses yustisi akan dilakukan pemanggilan 1, 2 dan 3. Jika pihak terkait tidak hadir, maka akan di BAP dan langsung disidangkan.

Satuan Polisi Pamong Praja hanya memfasilitasi untuk sidang tipiring dengan hakim tunggal, panitera dan kejaksaan. Yang mana putusan yang akan diberikan oleh hakim adalah bersifat mengikat (umumnya denda). (Data sidang Tipirin Terlampir)

Setelah adanya putusan dari hakim tunggal, maka jaksa sebagai eksekutor akan menagih denda yang dibayarkan oleh pemilik usaha pemondokan kepada jaksa, dan jaksa akan menyetorkan ke kas negara. Jika dalam hal putusan verstek atau pemilik usaha pemondokan tidak hadir, maka denda akan dibayarkan langsung ke kejsaksaan.

Satuan Polisi Pamong Praja mengetahui adanya pelanggaran pemondokan campuran berbeda jenis ialah berdasarkan laporan dari warga atau sidak yang dilakukan langsung oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan beberapa instansi PPNS bisang UMKM. Ketika ditemukan adanya pelanggaran peraturan maka akan dilakukan tindakan pengambilan KTP dan mereka langsung datang ke Satuan Polisi Pamong Praja untuk dibuatkan BAP.

Berdasarkan data survey yang dilakukan peneliti terhadap Satuan Polisi Pamong Praja, ditemukan data bahwa pada tahun 2016 pernah dilakukan penggerebekan terkait pemondokan campuran.

Efektivitas penegakan hukum amat berkaitan erat dengan efektivitas hukum agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktulasi kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut efektif.

Menurut Hasan Soleh pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian tentang terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendakinya maka sesuatu itu dikatakan efektif kalau akan menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagai mana dikehendaki.⁶ Menurut Soerjono Soekanto, suatu hukum dapat dikatakan efektif apabila:

1. Telah mencapai tujuan yang dikehendaki, terutama pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan.

⁶Hasan Soleh, **Pengantar Sosiologi Hukum**, Salembaempat, Jakarta, 2002, hlm 24.

Kriteria efektifitas hukum yang pertama menurut Soerjono Soekanto ialah bahwa suatu peraturan haruslah mencapai tujuan yang dikehendaki, yakni menyangkut pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan. Dalam problematika yang diangkat oleh peneliti yakni terkait pemondokan campuran, ditemukan fakta hukum bahwa kedua unsur ini tidak dapat terpenuhi.

Berdasarkan data survey terhadap Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang, ditemukan adanya kasus pemondokan berbeda jenis. Dari sisi pembentuk hukum telah sesuai dan efektif, mengingat bahwa aparat pembentuk hukum telah membuat suatu peraturan terkait yang dengan jelas melarang usaha pemondokan campuran berbeda jenis. Namun, jika dilihat dari sisi pelaksana hukum maka unsur ini tidak terpenuhi. Dengan ditemukannya pemondokan campuran berbeda jenis di tahun 2016, telah menggugurkan suatu peraturan dikatakan efektif.

Jadi, kesimpulan nya adalah bahwa unsur pertama efektifitas peraturan tidak dapat dipenuhi atau jika dikaitkan dengan problematika yang ada dan Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan tidaklah efektif.

2. Hukum efektif apabila di dalam masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.⁷

Kriteria efektifitas hukum kedua menurut Soerjono Soekanto ialah bahwa hukum disebut efektif apabila masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum. Berdasarkan data survey yang dilakukan peneliti terkait problematika usaha pemondokan campuran, dan dengan

⁷Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1983, hlm 99.

ditemukannya 44 kasus terkait maka dengan demikian unsur ini tidak dapat terpenuhi.

Jadi kesimpulan dari kedua unsur efektifitas peraturan menurut Soerjono Soekanto terkait problematika yang diangkat oleh peneliti ialah bahwa peraturan terkait yakni Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemonudukan tidak efektif.

3. Kecamatan Lowokwaru Kota Malang

Tugas Pokok dan Fungsi dari Kecamatan Lowokwaru Malang ialah Sekretariat melaksanakan tugas pokok pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan.

Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sekretariat mempunyai fungsi :

1. pelaksanaan penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja);
2. pelaksanaan penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA);
3. penyusunan Penetapan Kinerja (PK);
4. pelaksanaan dan pembinaan ketatausahaan, ketatalaksanaan dan kearsipan;
5. pengelolaan urusan kehumasan, keprotokolan dan kepustakaan;
6. fasilitasi pengelolaan keuangan kelurahan dan pendayagunaan aset daerah yang dikelola oleh kelurahan;
7. pelaksanaan inventarisasi aset/kekayaan daerah yang ada di Kecamatan;
8. pelaksanaan administrasi dan pembinaan kepegawaian;

9. pengelolaan anggaran dan retribusi;
10. pelaksanaan administrasi keuangan dan pembayaran gaji pegawai;
11. pelaksanaan verifikasi Surat Pertanggungjawaban (SPJ) keuangan;
12. pengelolaan urusan rumah tangga dan perlengkapan;
13. pengkoordinasian pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
14. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);
15. pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
16. penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP);
17. pengelolaan pengaduan masyarakat;
18. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui *web site* Pemerintah Daerah;
19. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;
20. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Camat sesuai tugas dan fungsinya.

Berdasarkan uraian Tugas Pokok dan Fungsi dari Kecamatan Lowokwaru Kota Malang, maka peneliti telah melakukan survey terhadap Kecamatan terkait dalam pembahasan karya ilmiah peneliti. Fokus penelitian peneliti terhadap dinas terkait ialah mengenai adanya penyimpangan usaha pemondokan campuran yang mana pemondokan tersebut dihuni oleh pasangan berbeda jenis, yang mana dalam Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan yang berbunyi “Setiap penyelenggara pemondokan, dilarang menyelenggarakan pemondokan yang dihuni pemondok yang berbeda jenis

kelamin, dalam satu kesatuan bangunan kecuali suami isteri dengan menunjukkan surat nikah.” Dengan jelas melarang adanya pemondokan campuran.

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh peneliti ditemukan fakta hukum bahwa tidak diperbolehkan adanya pemondokan atau kos campuran. Umumnya kasus pemondokan campuran terjadi tanpa izin atau sepengetahuan dari pihak yang berwenang. Berdasarkan hasil survey peneliti, kecamatan hanya berfungsi untuk koordinator, dan yang mempunyai kewenangan ialah kelurahan setempat.

Di kecamatan lowokwaru terdapat 12 kelurahan, kelurahan setempat yang memiliki data terkait jumlah kos yang ber izin. Seharusnya, pihak kelurahan melaporkan hal terkait kepada kecamatan, namun tidak pernah ada pelaporan terkait umlah kos dari kelurahan setempat ke kantor kecamatan. Umumnya, kos yang memiliki izin ialah kos yang besar, seperti di daerah tlogomas.

Pendirian usaha kos atau pemondokan berdasarkan rekomendasi dari RT dan RW setempat, dan dengan jelas melarang adanya pemondokan campuran. Kecamatan memiliki fungsi pemberi izin terakhir untuk membuka usaha pemondokan. Berdasarkan data survey yang dilakukan peneliti, jumlah pemondokan di daerah dinoyo, tlogomas dan sumbersari berjumlah 522.

Pengalaman yang pernah ditangani oleh kelurahan lowokwaru ialah terjadi kasus di Jl Semboja (terbaru pada tahun 2018), berdasarkan laporan dari RT setempat bahwa terdapat kos laki laki yang berisikan perempuan di dalamnya. Kecamatan memiliki fungsi untuk memfasilitasi antara pihak pemilik pemondokan dengan kelurahan dan RT RW setempat. Pihak kecamatan meminta agar pemilik pemondokan yang bersangkutan membuat pernyataan jika usaha pemondokan yang ia miliki ialah pemondokan khusus laki laki.

Data Jumlah Pemondokan Campuran Di Kecamatan Lowokwaru

No	NAMA KELURAHAN	JUMLAH PEMONDOKAN
1.	Jatimulyo	39
2.	Lowokwaru	9
3.	Tulusrejo	8
4.	Mojolangu	27
5.	Tunjung Sekar	23
6.	Tasik Madu	0
7.	Tunggul Wulung	6
8.	Dinoyo	19
9.	Merjosari	17
10.	Tlogomas	24
11.	Sumbersari	64
12.	Ketawanggede	34
	JUMLAH	270

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Malang 2017

Berdasarkan data diatas, dapat diketahui bahwa pelanggaran terhadap usaha pemondokan ialah berkisar 51,7%.

Efektivitas penegakan hukum amat berkaitan erat dengan efektivitas hukum agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktulasi kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut efektif.

Menurut Hasan Soleh pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian tentang terjadinya suatu efek atau akibat yang

dikehendaki seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaknya maka sesuatu itu dikatakan efektif kalau akan menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagai mana dikehendaki.⁸

Menurut Soerjono Soekanto, suatu hukum dapat dikatakan efektif apabila:

1. Telah mencapai tujuan yang dikehendaki, terutama pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan.

Kriteria efektifitas hukum yang pertama menurut Soerjono Soekanto ialah bahwa suatu peraturan haruslah mencapai tujuan yang dikehendaki, yakni menyangkut pembentuk hukum serta pelaksana hukum yang bersangkutan. Dalam problematika yang diangkat oleh peneliti yakni terkait pemondokan campuran, ditemukan fakta hukum bahwa kedua unsur ini tidak dapat terpenuhi.

Berdasarkan data survey terhadap Kecamatan Lowokwaru Kota Malang, ditemukan adanya kasus pemondokan berbeda jenis. Dari sisi pembentuk hukum telah sesuai dan efektif, mengingat bahwa aparat pembentuk hukum telah membuat suatu peraturan terkait yang dengan jelas melarang usaha pemondokan campuran berbeda jenis. Namun, jika dilihat dari sisi pelaksana hukum maka unsur ini tidak terpenuhi. Dengan adanya data pelanggaran usaha pemondokan campuran, telah menggugurkan suatu peraturan dikatakan efektif.

Jadi, kesimpulan nya adalah bahwa unsur pertama efektifitas peraturan tidak dapat dipenuhi atau jika dikaitkan dengan problematika yang ada dan Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan tidaklah efektif.

⁸Hasan Soleh, **Pengantar Sosiologi Hukum**, Salembaempat, Jakarta, 2002, hlm 24.

2. Hukum efektif apabila di dalam masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.⁹

Kriteria efektifitas hukum kedua menurut Soerjono Soekanto ialah bahwa hukum disebut efektif apabila masyarakat warganya berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum. Berdasarkan data survey yang dilakukan peneliti terkait problematika usaha pemondokan campuran, dan dengan ditemukannya kasus terkait maka dengan demikian unsur ini tidak dapat terpenuhi.

Jadi kesimpulan dari kedua unsur efektifitas peraturan menurut Soerjono Soekanto terkait problematika yang diangkat oleh peneliti ialah bahwa peraturan terkait yakni Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan tidak efektif.

C. Hambatan Dan Upaya Dalam Penegakan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan

Implementasi kebijakan tidak selalu berjalan mulus, banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya implementasi kebijakan tidak selalu berada pada tempat yang vakum, sehingga terdapat berbagai macam faktor disekelilingnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Mengenai kegagalan implementasi kebijakan, menurut Wahab, suatu implementasi kebijakan yang ditolak kelompok sasaran tidak menerima kebijakan tersebut, dapat disebabkan oleh berbagai macam hal, yaitu:

⁹Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1983, hlm 99.

- a. Kelompok sasaran tidak membutuhkan atau tidak memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut, ini dimungkinkan isi kebijakan tidak menyentuh kepentingan mereka.
- b. Kelompok sasaran tidak menyadari manfaat dari kebijakan tersebut dan oleh karenanya mereka tidak merasa membutuhkannya.
- c. Kelompok sasaran tidak menyukai birokrat pelaksanaannya

Menurut O'Toole dalam Raj Paudel mendefinisikan implementasi kebijakan publik ialah *"As what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something or stop doing something and the ultimate impact of world of actions. More concisely, he remarks that policy implementation refers to the connection between the expression of governmental intention and actual result"*. Yang mengartikan bahwa seperti apa yang berkembang antara pembentukan tujuan yang jelas pada bagian dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau berhenti melakukan sesuatu dan dampak akhir dari tindakan dunia. Lebih singkat, ia menyatakan bahwa implementasi kebijakan mengacu pada hubungan antara pernyataan tujuan pemerintah dan hasil aktual.

Keberhasilan pelaksanaan, menurut Hill dan Hupe dalam Raj Paudel mengharuskan kepatuhan dengan arahan dan tujuan undang-undang; pencapaian indikator keberhasilan tertentu; dan membaiknya iklim politik di seluruh program.

Kota Malang yang dikenal dengan sebutan Kota Pendidikan yang ditandai dengan banyaknya lembaga pendidikan baik itu sekolah formal maupun nonformal yang tumbuh dan berkembang. Selain itu Kota Malang juga terkenal dengan Kota Industri karena banyaknya usaha-usaha ataupun industri yang telah

dibangun untuk menampung para tenaga kerja, merupakan salah satu kota yang sebagian besar para penduduknya mendirikan suatu usaha pemondokan (kos-kosan). Dengan melihat kondisi tersebut, Pemerintah daerah Kota Malang mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan usaha pemondokan.

Efektivitas hukum menyoroti tentang bagaimana suatu peraturan yang dibentuk untuk mencapai tujuan yang diinginkan, sehingga untuk mengukur efektivitas dari suatu peraturan dilihat dari keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Jika peraturan tersebut telah mencapai tujuannya, maka peraturan tersebut dapat dikatakan efektif, begitu pula sebaliknya. Faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum adalah:

1. Peraturan

Suatu Peraturan Perundang-Undangan yang mengikat secara umum agar tujuan pembentukan dapat tercapai efektif, maka peraturan tersebut harus dibuat secara jelas, dalam arti mudah dicerna atau mudah dimengerti, tegas dan tidak membingungkan. Hal ini dikarenakan tujuan dari Undang-Undang berarti keinginan atau kehendak dari pembentukan hukum, dimana tujuan dari pembentukan hukum tidak selalu identik dengan apa yang dirumuskan secara eksplisit sehingga masih diperlukan adanya penafsiran jadi semakin jelas suatu peraturan mudah untuk dicerna, dan tidak membingungkan, maka efektifitas hukum akan mudah tercapai.

2. Aparatur

Aparatur dalam melakukan tugasnya haruslah tegas, disisi lain aparatur juga harus dapat melakukan komunikasi hukum dengan masyarakat berupa

perilaku atau sikap positif. Jangan sampai terdapat sikap antipasti, yang timbul dari masyarakat terhadap perilaku aparaturnya karena dapat menyebabkan terjadinya ketaatan yang lebih rendah kepada hukum yang ada.

3. Sarana dan Prasarana

Secara umum sarana dan prasarana adalah alat penunjang keberhasilan suatu proses upaya yang dilakukan di dalam pelayanan publik, karena apabila kedua hal ini tidak tersedia maka semua kegiatan yang dilakukan tidak akan dapat mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan rencana yang keduanya berfungsi untuk mewujudkan tujuan yang hendak dicapai. Sarana dan prasarana mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4. Pelaksanaan

Faktor-faktor yang tidak kalah penting dalam menentukan efektifitas hukum adalah pelaksanaan dari peraturan itu sendiri salah satu upaya agar masyarakat mematuhi hukum adalah dengan mencantumkan sanksi atau hukuman jika peraturan dilanggar. Ketentuan adanya sanksi ini bertujuan agar masyarakat patuh atau taat peraturan yang ada sehingga peraturan yang ada tersebut dapat berlaku secara efektif.

5. Kondisi Masyarakat

Penetapan suatu peraturan harus disesuaikan dengan keadaan masyarakat dimana peraturan tersebut diberlakukan karena jika tidak maka peraturan tersebut tidak akan berjalan secara efektif. Oleh karena itu biasanya peraturan yang tingkatannya lebih tinggi seperti Undang-Undang hanya mengatur masalah yang

sifatnya umum, masalah yang sifatnya detail diatur pada peraturan yang lebih rendah.

Secara konsepsional, maka inti dari efektifitas hukum terletak pada bagian menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan dan mempertahankan bagaimana menjaga keharmonisan dalam kehidupan. Berdasarkan penjelasan tersebut diatas dapat disimpulkan, bahwa masalah utama dari efektifitas penegakan hukum sebenarnya terletak dari indikator yang memungkinkan dapat dikatakan efektif atau tidak. Indikator mempunyai arti netral. Sehingga dapat muncul sisi positif atau negatif yang terletak pada isi indikator.

1. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Malang pada dasarnya mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk menarik serta memungut jumlah pajak daerah ataupun retribusi daerah yang terkait dengan rumah kost atau rumah pondokan yang ada di wilayah Kota Malang guna sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Malang. Organisasi Perangkat Daerah ini didalam menjalankan tupoksinya dalam menarik serta memungut jumlah pajak daerah ataupun retribusi daerah juga mengalami kendala didalam pelaksanaannya, adapun kendala yang dihadapi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Malang dalam menarik serta memungut jumlah pajak daerah ataupun retribusi daerah yang terkait dengan rumah kost atau rumah pondokan yang ada di wilayah Kota Malang adalah sebagai berikut :

Bahwa berdasarkan hasil survey yang dilakukan oleh peneliti, ditemukan fakta hukum bahwa Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Malang tidak memiliki kewenangan penuh dalam menindak adanya pelanggaran usaha kos campuran. Hal ini dikarenakan kewenangan penuh berada di Kecamatan masing-masing lokasi pemondokan. Dampak dari kebijakan tersebut adalah bahwa tidak adanya hak untuk melakukan penindakan apabila ditemukan pelanggaran, mengingat hal itu diluar kewenangan yang telah diatur.

Harapan dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Malang ialah bahwa untuk kedepannya, agar diberikan kewenangan untuk turut serta berperan dalam menindak adanya pelanggaran usaha pemondokan campuran, mengingat hal ini sangat memiliki dampak besar bagi kemajuan bangsa. Solusi yang diharapkan dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Malang ialah dengan dibentuknya peraturan untuk memberikan kewenangan terkait membantu dan turut serta dalam memberikan penanganan terhadap adanya pelanggaran usaha pemondokan campuran.

2. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang pada dasarnya mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk menegakkan, mengawal serta sebagai pelaksana peraturan daerah yang telah dibuat dan disahkan oleh pejabat yang berwenang yaitu Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang. Organisasi Perangkat Daerah ini didalam menjalankan tupoksinya dalam menegakkan, mengawal serta sebagai pelaksana peraturan daerah juga mengalami kendala didalam pelaksanaannya, adapun kendala yang dihadapi oleh Satuan Polisi

Pamong Praja Kota Malang dalam menegakkan, mengawal serta sebagai pelaksana peraturan daerah adalah sebagai berikut :

Kendala utama yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang ialah bahwa adanya perubahan terkait perizinan usaha kos campuran. Bahwa Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang dapat menindak dengan dasar surat izin HO yang dimiliki pemilik usaha pemondokan yang berkaitan, namun sejak adanya Permendagri no 19 Tahun 2017 yang mana mencabut kewajiban memiliki surat izin HO maka Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang tidak dapat menindak jika diketahui bahwa pemondokan tersebut tidak memiliki surat izin HO.

Dampak dari adanya kendala ini ialah bahwa Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang memiliki keterlambatan dalam penindakan, dikarenakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang harus menunggu adanya pelaporan dari pihak terkait jika terjadi pelanggaran usaha pemondokan campuran. Berdasarkan pendapat Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang, kunci utama dalam penindakan pelanggaran usaha pemondokan campuran ialah dengan berdasar pada pedoman penerbitan izin yang mana saat ini telah dicabut.

Solusi yang diberikan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang ialah dengan dikembalikan lagi pedoman penerbitan izin yang telah dicabut. Sehingga Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang bisa langsung melakuakn penindakan jika terdapat bahwa usaha pemondokan tersebut terbukti tidak memiliki izin HO.

3. Kecamatan Lowokwaru Kota Malang

Kecamatan Lowokwaru Kota Malang pada dasarnya mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk mendata, mengecek, serta menadministrasi awal sebagai syarat dalam menerbitkan izin pendirian rumah kost atau rumah pondok di

Kota Malang. Organisasi Perangkat Daerah ini didalam menjalankan tupoksinya dalam mendata, mengecek, serta menadministrasi awal sebagai syarat dalam menerbitkan izin pendirian rumah kost atau rumah pondok di Kota Malang juga mengalami kendala didalam pelaksanaannya, adapun kendala yang dihadapi oleh Kecamatan Lowokwaru Kota Malang dalam menjalankan tupoksinya dalam mendata, mengecek, serta menadministrasi awal sebagai syarat dalam menerbitkan izin pendirian rumah kost atau rumah pondok di Kota Malang adalah sebagai berikut :

Kendala yang dialami oleh Kecamatan Lowokwaru dalam problematika usaha pemondokan campuran ialah bahwa Kelurahan terkait tidak pernah melaporkan jika terdapat usaha pemondokan campuran yang mana melanggar peraturan yang ada. Hal ini menjadi kendala dalam Kecamatan untuk menindaklanjuti jika terjadi pelanggaran. Kelurahan merupakan unsur pertama dalam pelaporan jika terdapat pelanggaran usaha pemondokan campuran.

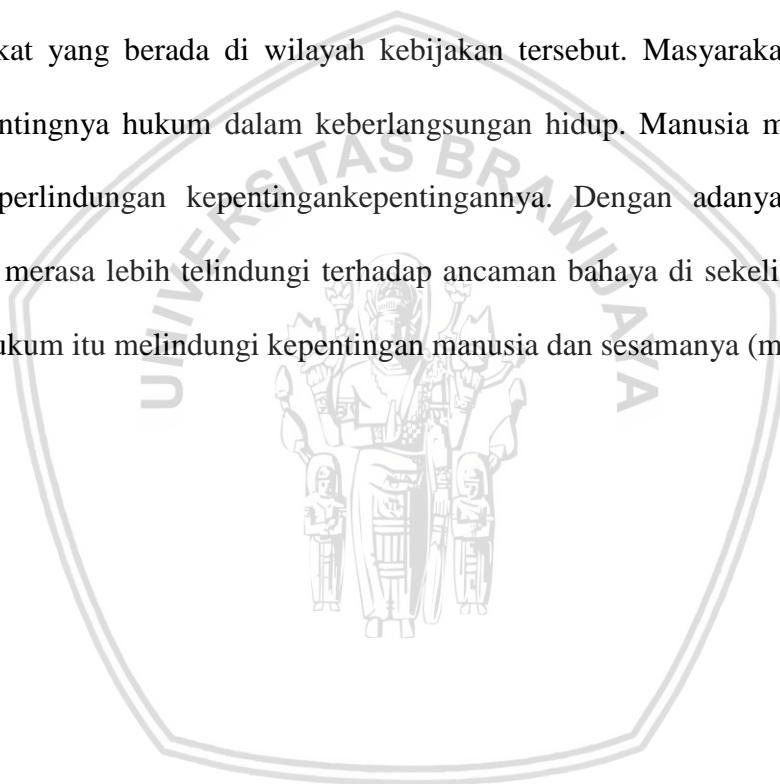
Solusi yang diharapkan dapat terwujud ialah bahwa adanya keharusan serta pinalty jika tidak dilakukan oleh Kelurahan dalam melaporkan jika terjadi usaha pemondokan campuran. Dengan demikian, Kecamatan dapat memberikan penindakan dengan cepat dan tegas terhadap pelanggar tersebut.

Dalam implementasinya, segala bentuk kegiatan yang didasarkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 ini perintah, larangan dan kewajiban. Aturan terebut memiliki makna sebagai hukum manakala dapat dipaksakan kepada setiap orang, yaitu berupa tindakan yang disebut sebagai sanksi. Sanksi demikian penting dalam hukum, termasuk dalam pelaksanaan kebijakan ini.

Sanksi atas pelanggaran izin dapat berupa sanksi administrasi, yaitu dapat berupa pencabutan izin, sanksi perdata, dapat juga berupa penjara atau pidana denda.

Kebijakan peraturan ini masih jauh dari sempurna, karena tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana merupakan hal yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan.

Namun ketidak efektifitasan suatu kebijakan bukan sepenuhnya kesalahan dari pemerintah saja. Kebijakan tersebut dapat berhasil apabila juga didukung oleh masyarakat yang berada di wilayah kebijakan tersebut. Masyarakat juga harus sadar pentingnya hukum dalam keberlangsungan hidup. Manusia membutuhkan adanya perlindungan kepentingan-kepentingannya. Dengan adanya hukum itu manusia merasa lebih terlindungi terhadap ancaman bahaya di sekelilingnya. Jadi fungsi hukum itu melindungi kepentingan manusia dan sesamanya (masyarakat).



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan survey yang dilakukan oleh peneliti, ditemukan fakta hukum bahwa terdapat 620 pemondokan yang berada di Kota Malang. Khususnya terdapat 522 pemondokan yang berada di Kecamatan Lowokwaru yang mana menjadi fokus penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan, terdapat kasus pemondokan campuran yang mana melanggar ketentuan pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan. Jumlah pemondokan yang melanggar ketentuan larangan pemondokan campuran ialah 270 pemondokan yang mana jika diakumulasikan dalam persen ialah 51,7%. Pelanggaran ini terjadi dikarenakan kurangnya pengawasan. Kendala yang dihadapi oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu ialah bahwa Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu tidak memiliki kewenangan penuh dalam menindak adanya pelanggaran usaha kos campuran. Solusi yang diberikan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang ialah dengan dikembalikan lagi pedoman penerbitan izin yang telah dicabut. Sehingga Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang bisa langsung melakukan penindakan efektifitas peraturan tidak dapat dipenuhi atau jika dikaitkan dengan problematika yang ada dan Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemondokan tidaklah efektif.

B. Saran

Terkait dengan Penyelenggaraan Usaha Pemandokan, Pemerintah Kota Malang telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan. Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh peneliti, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah tersebut dapat dijadikan dasar hukum bagi setiap pengusaha rumah kost yang ingin mendirikan rumah kost atau usaha pemandokan di Wilayah Kota Malang.

Problematika yang ada terkait usaha pemandokan campuran khususnya di Kecamatan Lowokwaru cukup tinggi. Saran yang diberikan oleh peneliti bagi Pemilik Usaha Pemandokan antara lain Pemilik ataupun masyarakat sekitar dapat segera melaporkan kepada petugas yang berwajib jika diketahui adanya pelanggaran terkait Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemandokan yakni adanya pemandokan campuran. Jika pemandokan tersebut terbukti melanggar peraturan yang ada, maka aparat yang berwajib memberikan sanksi yang berat yakni pencabutan Izin Usaha Pemandokan terhadap pelanggar ketentuan Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Malang No 6 Tahun 2006 Tentang Usaha Pemandokan yakni adanya pemandokan campuran. Pihak Kecamatan Lowokwaru diharapkan dapat memberikan peringatan serta himbauan kepada seluruh pemilik usaha pemandokan khususnya di Kecamatan Lowokwaru terkait larangan usaha pemandokan campuran.

Khususnya bagi penghuni pemandokan campuran disarankan untuk seluruh penghuni pemandokan dapat mematuhi aturan yang ada, Jika penghuni pemandokan tidak dapat mematuhi peraturan yang ada, maka dilarang untuk menghuni pemandokan di daerah kerja Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012
- B. Arief Sidartha (penerjemah), Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, PT. Refika Aditama, Bandung
- Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003
- Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah, Yogyakarta:Universitas Atmajaya
- Hasan Soleh, Pengantar Sosiologi Hukum, Salembaempat, Jakarta, 2002
- H.A.W. Widjaja, 2014, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta:Rajawali Pers
- Lawrence M.Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Nusa Media, Bandung, 2011
- Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006
- Lukman Santoso As, 2015, Hukum Pemerintahan Daerah, Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dulisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2012)
- Ni'matul Huda, 2012, Hukum Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: Nusamedia
- R. Abdoel Djamali, 2010, Pengantar Hukum Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta
- Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Sirojul Munir, 2013, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia:Konsep, Azas dan Aktualisasinya, Yogyakarta:Genta Publishing
- Snapih Faisal, Format-Format Penelitian Sosial Dasar dan Aplikasi (pada cetakan ketiga, 1995)
- Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remaja Karya, Bandung, 1985

- Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, Alumni, Bandung, 1983
- Soerjono Soekanto, Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum, Citra Aditya, Bandung, 1989
- Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005
- Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Press, 2008
- Soebono Wirjosoegito, 2004, Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Suharsimi Arikunto, Prosedur Penelitian dan Pendekatan Praktek, Rineka Cipta, Jakarta, 1993
- Suharsimi Arikunto, Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek, PT Asdi Mahasatya, Jakarta, 2002
- Yakub Adi Kristanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2012
- Zainuddin Ali, Sosiologi Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan

INTERNET

Endang S, "Perda Kos-kosan Kota Malang Jalan di Tempat" (online) <http://www.antarajatim.com/berita/123244/perda-kos-kosan-kota-malang-jalan-di-tempat> (Minggu, 15 Desember 2013) diakses pada 28 September 2017

Moch. Irfandi, "Putar Balik Arah Urbanisasi" (online) <http://www.neraca.co.id/article/71988/putar-balik-arah-urbanisasi> (Selasa, 19 Juli 2016) diakses pada 28 September 2017